

análisis del plan federal de vivienda

• JOSE BALISTA, S. J.

• INTRODUCCION

DIVERSOS organismos internacionales, en particular aquellos a quienes Argentina recurriera en demanda de créditos, venían aconsejando el establecimiento de un organismo central a quien concerniera la coordinación de toda la acción gubernamental en materia de vivienda. Durante el año 1960 se discutió sobre la conveniencia de crear un nuevo organismo o de continuar confiando al Banco Hipotecario Nacional dicha misión, ampliando, si fuera necesario, sus facultades. Esta polémica tuvo en parte fin cuando el Poder Ejecutivo dictó el Decreto número 391/61 del 13 de enero del 61, por el cual se disponía la creación del "Fondo Federal de la Vivienda" con el objeto de concentrar los recursos económicos y financieros que se obtuvieran con destino a contribuir a resolver el déficit de vivienda de todo el país. Dicho decreto, al parecer de algunos observadores, tendía a la supresión del Banco Hipotecario; pe-

ro de hecho el Banco continuó operando y aún se esforzó por ampliar sus operaciones, emitiendo Células Hipotecarias como lo hiciera en épocas pasadas y creando, a mediados del mismo año, una sección de Ahorro y Préstamos.

Por Decreto N° 6.122, del 21 de julio de 1961, el Poder Ejecutivo, creó la Administración Federal de la Vivienda y el Consejo Federal de la Vivienda, organismos dependientes ambos del Ministerio de Economía. Se funda dicho Decreto en la Ley N° 14.439, modificada por la Ley N° 15.796, cuyo artículo 20 encomienda al Ministerio de Economía todo lo concerniente al desarrollo de las actividades económicas de la Nación y, en particular, coordinar los planes de realización económica del Gobierno Federal con los planes de los Gobiernos Provinciales. Y "como, dice el Decreto citado, dentro del programa de desarrollo, figura con alta prioridad la solución del problema de vivienda, para resolver, entre otras cosas el traslado de la mano de obra hacia los

nuevos distritos industriales del interior del país; como dicho problema tiene además una gran significación social, por lo que se hace imprescindible coordinar todos los aspectos que se apliquen a su solución; hasta tanto el H. Congreso de la Nación sancione el régimen jurídico que otorgue al Poder Ejecutivo los medios legales y económico-financieros adecuados para encarar la solución integral de dicho problema, es necesario adoptar, dentro de las facultades con que cuenta el Poder Ejecutivo, las medidas que permitan poner en marcha, sin más demora, el programa tendiente a satisfacer los objetivos mínimos expuestos".

Con estos fundamentos legales, y a la luz de estos criterios, el Gobierno Argentino lanzó un plan de vivienda, que vamos a analizar, subrayando los elementos que el mismo contiene en orden a establecer una nueva política habitacional tanto más duradera (pese a la transitoriedad del actual gobierno) cuanto responda a las inquietudes reinantes, a las posibilidades económicas, al acierto en enfocar las cosas en consonancia no sólo con las necesidades y posibilidades del país, sino también con las inquietudes y tendencias de las instituciones privadas que revisten una importancia de la que no puede prescindir el gobierno.

I — EL NUEVO PLAN DE VIVIENDA DE ARGENTINA

1 — SU ENUNCIADO:

Este se orienta en tres direcciones concurrentes. Primero se crea el Plan Federal de la Vivienda, a cargo inmediato del Banco Hipotecario Nacional. En segundo

lugar se incluyen en el Plan los programas que pueden desarrollar las instituciones de Ahorro y Préstamos privados, debidamente reglamentadas ya, cuyo control va a ejercer el Consejo Federal de la Vivienda. El tercer aspecto del Plan lo constituye la vivienda social, cuyos destinatarios van a ser las familias de bajos recursos.

a) *El Plan Federal:*

Del Plan Federal se encarga al Banco Hipotecario, ya sea en cuanto a su financiamiento, ya en cuanto al control de programas. Pero la ejecución de los mismos se deja a cargo de instituciones intermedias que se agrupan en cuatro categorías: A) Sindicatos, Cooperativas, Mutuales y otras asociaciones sin fines de lucro como también instituciones provinciales y municipales; B) Empresas industriales nacionales que quieran hacer viviendas para su personal; C) Grupos de autoconstrucción; D) Organismos provinciales y municipales e instituciones privadas de bien público a quienes se confían los proyectos destinados a la eliminación de "Villas Miseria" y tugurios.

Para la financiación del Plan Federal se determina que en el caso A) las instituciones intermedias deberán aportar el 15 % del valor total del programa y los adjudicatarios el 20 %; en el B), las industrias deberán adelantar el 33 %, y los empleados el 10 %; y en el C), las instituciones que organicen proyectos de autoconstrucción deberán invertir el 70 % y los grupos otro 30 %, 10 % del mismo en efectivo y 20 % en aporte de trabajo; el Banco sólo refinanciará en este caso. El resto de la financiación de los progra-

mas anteriores será acreditado por el Banco. Se considera además un cuarto tipo de financiamiento, es decir el destinado a la vivienda social para la cual el Banco aportará el cien por ciento de crédito.

Los préstamos se conceden conforme a las condiciones generales del Banco, el 7 por ciento de interés anual y la amortización resultante, pagadero en semestres. En la obligación hipotecaria se incluirá cláusula de reajuste de los servicios en función del eventual incremento del costo de la construcción, tomándose como base el precio del dólar de 116 pesos. Los plazos se fijan en veinte años, tratándose de operaciones globales; y de 15, 20 y 25 para préstamos individuales sobre viviendas terminadas, aplicándose el menor de los términos establecidos, siempre que el servicio de la hipoteca no exceda el 25 % de los haberes del núcleo familiar del prestatario.

El aporte efectuado por las entidades intermedias, les será reintegrado por el Banco en la siguiente forma: a Sindicatos, Cooperativas, Asociaciones Civiles sin fines de lucro y organismos de vivienda provinciales y municipales, en 5 años; a las empresas industriales en 10 años, mediante cuotas mensuales vencidas, con más el interés del 7 % sobre los saldos a devolver.

Para la distribución de los recursos asignados al Plan Federal de la Vivienda, el Banco establece el siguiente criterio:

El 5 % de las operaciones se destinarán a viviendas cuyo precio máximo sea de \$ 350.000; el 45 % a viviendas de \$ 350.000 a \$ 450.000; el 35 % a viviendas de \$ 450.000 a \$ 525.000; el 15 % a viviendas de \$ 525.000 a \$ 600.000.

Se fijan otras normas, unas referidas al costo máximo (\$ 600.000) y mínimo (\$ 300.000) de las viviendas; otras a las superficies cubiertas también máximas y mínimas, a la calidad de materiales, condiciones de terrenos, urbanización de los mismos, ingresos tope de los adjudicatarios, etc.

b) *Instituciones de Ahorro y Préstamos:*

Desde el año pasado vienen creándose, por privados, instituciones de esta índole, todas ellas lamentablemente con fines de lucro, a excepción de la que opera en el Banco Hipotecario. Existen actualmente más de cien en todo el país. Sus contratos son "abiertos", lo cual, más el interés y los plazos de sus créditos, hace que sólo atraigan ahorristas de medianos y altos ingresos. Por esta razón, y nos parece muy lógico, el Gobierno no va a darles préstamos. Las contempla en el Plan general en orden a la coordinación y porque están sometidas, como hemos dicho, a una reglamentación recientemente dictada, bajo el control del Consejo Federal de la Vivienda. Dicha reglamentación deja al arbitrio de cada una de ellas el adoptar o no el reajuste de cuentas y cuotas de ahorro (1).

c) *Autoconstrucción y vivienda social:*

En realidad en la reglamentación del Banco Hipotecario se distinguen estos dos aspectos, como dos programas de financiación distintos: en los programas de autoconstrucción el Banco refinanciará el

(1) Decreto Nº 11.179 del 30-X-1962.

70 % del costo a las instituciones intermedias una vez acatado el proyecto, el 30 % restante queda a cargo de los beneficiados; y para los programas de vivienda social, destinados a erradicación de tugurios, el Banco contempla la financiación del cien por ciento. Pero en el plan ejecutivo del Plan general, cuyo organigrama transcribimos más adelante, no se mencionan los programas de autoconstrucción, sino sólo la vivienda social. Esta se comisiona al Ministerio de Obras y Servicios Públicos y al Banco Hipotecario Nacional por un lado, y a los gobiernos provinciales y municipales y a las instituciones de bien público por el otro. Entendemos que la misión del Banco Hipotecario habrá de ser la de la financiación de estos programas; pero no se aclara cuál ha de ser la misión del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

2 — FINANCIACION DEL PLAN:

Para la financiación del Plan se dispone de 30 millones de dólares obtenido en crédito del Banco Interamericano de Desarrollo y se esperan lograr otros 12,5 millones de la Alianza para el Progreso. A esta cantidad se compromete el Gobierno a añadir una suma igual, es decir otros 42,5 millones de dólares. Si a estas cantidades agregamos el 40 % promedio que deberán aportar las instituciones intermedias, obtenemos un total de 119 millones de dólares, como recursos totales para el Plan anunciado, sin contar el aporte que puedan hacer las instituciones privadas de Ahorro y Préstamos, ni el Banco Hipotecario en el otorgamiento de otros créditos que seguirán en operación, como tampoco los préstamos del Instituto de

las Cajas de Previsión Social, ni los de algunos bancos provinciales.

3 — ORGANISMOS EJECUTIVOS:

El organismo central es el Ministerio de Economía que actúa a través de los organismos dependientes del mismo: la Administración Federal de la Vivienda y el Consejo Federal. Aquella, según reza el decreto que la creara, "tiene a su cargo todo lo inherente a la política general de vivienda... formulación de dicha política en el orden nacional y sus criterios de aplicación, adaptados a las necesidades y posibilidades del país, en los aspectos sociales, económicos, financieros, técnicos y urbanísticos; establecer normas, acordar planes y coordinar con los gobiernos provinciales, municipales y toda otra entidad nacional, provincial o municipal, lo referente al ordenamiento de la vivienda, incluso el acceso y la regulación de las fuentes de financiación; estudiar y proponer, con el asesoramiento de los organismos técnicos oficiales y privados, la aplicación en el país de los métodos modernos para la producción de materiales de construcción, partes de edificios e instalaciones; asesorar en el acuerdo de medidas de promoción y radicación de empresas nacionales y extranjeras en tales actividades; fomentar, auspiciar y promover la creación y el desarrollo de entidades de cualquier naturaleza jurídica, que tengan por objeto la concentración de ahorros para invertir en la construcción de viviendas; dictaminar sobre las necesidades de la construcción de viviendas de parte de las empresas industriales con destino a su propio personal y promover, con dichas empresas, la construcción de viviendas para su personal, con preferen-

cia en el ámbito de su centro de producción; coordinar con sindicatos obreros, cooperativas, sociedades de ahorro y préstamos para edificación, mutualidades o cualquier otro tipo de entidad, el proyecto y la realización de planes de construcción; informar acerca de las tierras fiscales aptas para ser destinadas a vivienda mediante la intervención y el asesoramiento correspondiente, en cuanto los planes de construcción así lo requieran; administrar la cuenta especial que se crea por el art. sexto del mismo Decreto y convenir con las entidades intermedias la refinanciación de viviendas individuales o colectivas”.

El Consejo Federal tiene como funciones el asesoramiento sobre todo lo referente al cumplimiento de los fines de la Administración Federal y deberá estar integrado por cinco consejeros técnicos de conocida versación en la materia.

El Decreto que estamos comentando crea, en su art. sexto una “cuenta especial, denominada Fondo Federal para la Vivienda”, cuya administración se comisiona a la Administración Federal.

Pero, para los efectos del Plan enunciado, la Administración Federal ha encargado la administración de sus fondos al Banco Hipotecario Nacional, quien deberá observar al respecto las normas que aquélla le imparta, sin salirse por otra parte de la reglamentación propia del Banco.

Ya hemos indicado que el Banco Hipotecario, además de la nueva función, de administrador de este fondo especial, continuará ejerciendo las que le son propias como institución hipotecaria.

No creemos necesario repetir aquí el papel que juegan en la ejecución del Plan

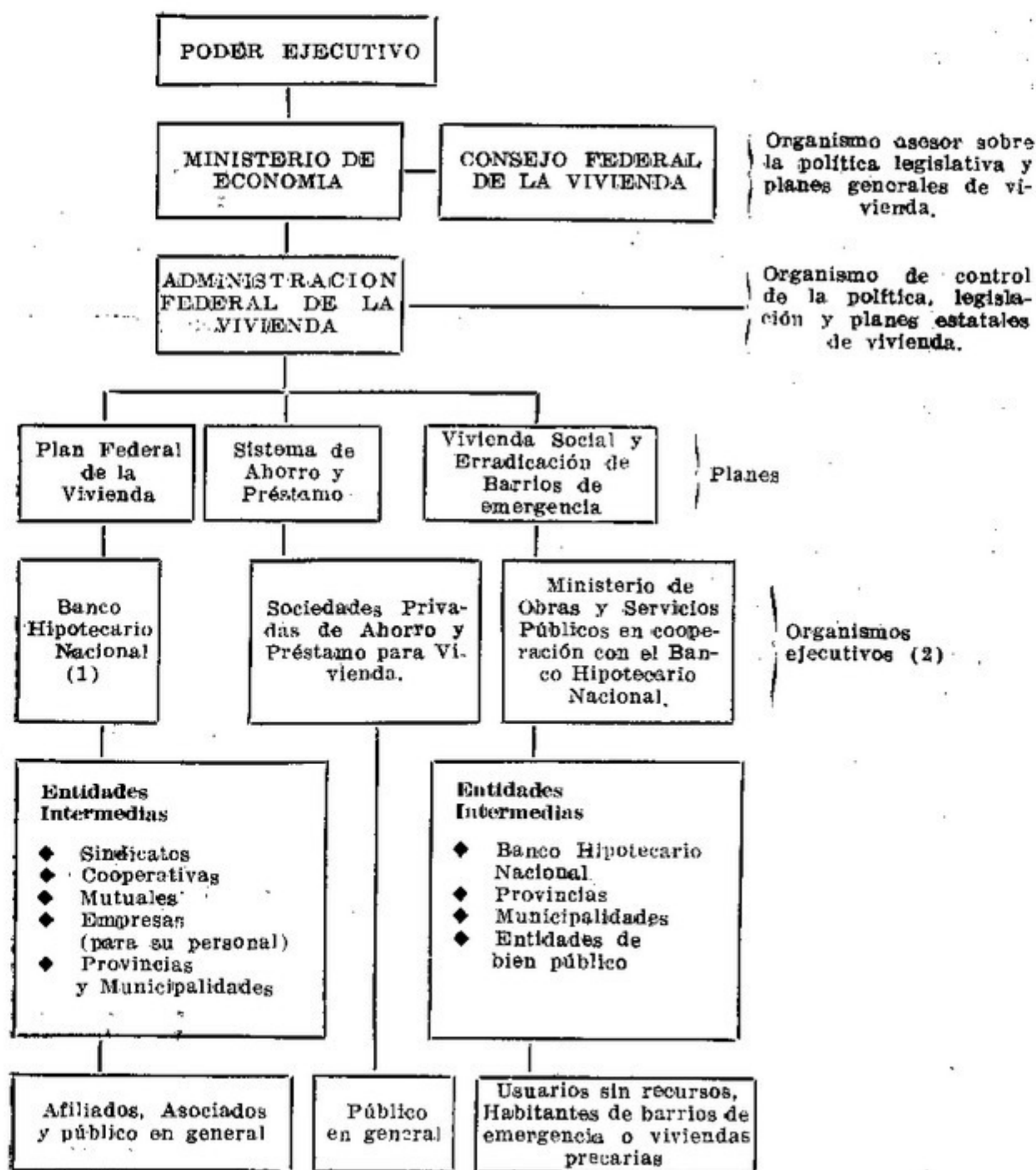
los demás organismos, pues ya lo hicimos anteriormente. Por lo demás, el organigrama que reproducimos a continuación presta la suficiente ilustración sobre el particular.

II — EVALUACION

Es evidente que el Plan descrito sobrepasa en ciertos aspectos los lineamientos de un mero programa de vivienda para asumir características de una nueva política. Es nueva porque aparece en funcionamiento una institución que antes no existiera, encargada de la formulación de la política habitacional oficial en coordinación con el programa de desarrollo de todo el país. Hasta el presente el Banco Hipotecario y demás instituciones otorgaban créditos y realizaban programas aisladamente sin ningún criterio de planificación. Pese a que la aparición en escena de la Administración Federal permite prever que se logre la coordinación y planificación tan necesarias, el presente plan no aparece fundado en las bases que podría ofrecer un previo planeamiento orgánico.

Por de pronto no hay referencia alguna al déficit habitacional del país, así urbano como rural. No se fijan frente a este déficit objetivos ni metas a corto ni a largo plazo. No se establecen programas regionales, sino en forma muy vaga. No se muestran las relaciones del Plan con el resto de las necesidades y de los objetivos del plan de desarrollo, ni se establece cómo se proseguirá encarando la solución del déficit habitacional en el futuro, una vez que se hayan agotado los recursos destinados en el presente.

ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA CON QUE EL ESTADO ENCARA EL PLAN DE VIVIENDA



(1) Proseguirá además con sus planes tradicionales.

(2) Estos organismos ejecutan los planes, pero no construyen directamente sino a través de empresas privadas y en el caso del Estado por concurso o licitación.

También advertimos la falta de cohesión aun en la misma estructuración de la Administración Federal, con otros organismos que tienen forzosamente su participación en todo plan de vivienda y de urbanización, cuales son los que tienen a su cargo la provisión de servicios públicos, la creación de centros educacionales, la construcción de vías de comunicación, etc. Esta falta de previsión puede aumentar graves problemas ya existentes, que llevan el malestar a poblaciones enteras, deficitarias en servicios complementarios.

Estas lagunas parecen provenir de la situación de transición en que se halla el gobierno actual y a la necesidad de poner cuantos antes en marcha un plan largamente gestado y prometido.

Tales serían las fases negativas. Positivo y definitivo aparece el carácter descentralizado del Plan o de la política adoptada. El Gobierno Nacional no va a ocuparse de los proyectos; esto queda a merced de organismos provinciales y municipales y de instituciones privadas. El sólo se encargará de planificar, coordinar, controlar y financiar los diversos programas. La construcción misma en todos los casos de proyectos oficiales estará a cargo de empresas privadas. Existe la intención además de que el Banco Hipotecario renuncie a la ejecución directa de programas y aún al control de los mismos para transformarse exclusivamente en institución financiera. Esta descentralización resulta muy conforme por cierto no sólo con la tendencia que se observa actualmente en el mundo (2) al respecto, sino

también con la mentalidad ciudadana, reacia a toda intromisión estatal en actividades que puedan desarrollar los particulares.

Otro aspecto positivo es la diversificación de planes que parece consultar las necesidades de los diversos sectores económicos del país. En efecto: la clase media alta, podrá obtener créditos en las Instituciones privadas de Ahorro y Préstamos; la clase media baja podrá valerse de las facilidades que le brindan las Cooperativas, los Sindicatos, etc.; esta misma clase podrá recurrir a los proyectos de las empresas industriales; la clase de bajos recursos tiene un plan especial, el de la vivienda social, en la que cada uno podrá hacer aportes de trabajo. Resulta con todo, tal vez excesivo el monto del 20 % del costo total de dicho aporte. Asimismo nos parece elevado el anticipo exigido a las Cooperativas, del 35 %, pues muchas de ellas están constituidas por personas de bajos recursos. El supuesto de que las Cooperativas mismas deben aportar el 15 % y los socios el 20 por ciento, resulta incoherente, pues los únicos recursos de las cooperativas los constituyen las acciones de los socios.

El régimen de tenencia de las viviendas que se construyan es el de la propiedad individual. Experiencias anteriores de casas cedidas en alquiler demostraron que este sistema es ineficaz y antieconómico. No sabemos si para el presente plan se mantendrá en vigor un artículo del reglamento del Banco Hipotecario por el cual éste exigía a las cooperativas beneficiarias de sus créditos la cesión sólo en uso-habitación de las unidades a sus respectivos so-

(2). Cfr. Naciones Unidas, Construcción de Viviendas mediante Asociaciones sin fines de lucro, Naciones Unidas, Nueva York, 1957, pág. 65.

cios. Tal cláusula hubo de inscribirla en sus reglamentos el Banco, debido a los abusos que se cometían de parte de asociaciones que en realidad se disfrazaban de cooperativas mientras duraba la operación, con la sola intención de usufructuar de las ventajas que les brinda la ley, para luego disolverse, una vez entregadas las viviendas en propiedad. El cumplimiento de esta obligación nos parece fundamental y más conforme con la mentalidad de la cooperativa y con la ley que autoriza su constitución, así como también más en consonancia con la tendencia observada en diversos países, como en los escandinavos particularmente, de lograr que la vivienda vaya perdiendo su carácter de comercial, liberada de las leyes del mercado.

Las normas adoptadas salen también al paso de otro abuso muy frecuente en el país en épocas recientes: que personas de altos ingresos pudieran disponer de créditos sociales para la construcción de casas de lujo. El Banco Hipotecario, como tal, no podrá impedirlo; pero le está vedado disponer de los fondos cuya administración le ha sido confiada, si no es para viviendas de determinado costo y otorgado a su vez a personas cuyos ingresos mensuales no excedan los 24.000 pesos.

Dos novedades más añade el Plan a la tradicional política habitacional: el reajuste de las cuentas de ahorro y de las cuotas de amortización (3) y la autoconstrucción. Aquella lamentablemente necesaria debido al proceso inflacionario por el que viene atravesando la moneda ar-

gentina, en orden a evitar la descapitalización de las instituciones crediticias; ésta que resulta la adopción oficial del país y la organización en el plano nacional de un sistema ya suficientemente experimentado por varias instituciones y que es propiciado por organismos internacionales, dados los excelentes resultados que ha logrado en varios países.

Al preverse una forma especial de créditos para los programas de autoconstrucción, tal vez se ha querido considerar los casos muy particulares que puedan presentarse, pues lo normal va a ser que la misma se adopte en los proyectos de vivienda social y, a lo más, en los de algunas cooperativas, para cada uno de los cuales casos ya se ha previsto el sistema de financiación correspondiente.

III — CONCLUSION

Pese a las deficiencias que hemos señalado, ya se considere el nuevo Plan argentino como tal, ya como esbozo de una política integral, opinamos que los pasos dados son positivos. Sería ciertamente de lamentar que el gobierno futuro, en vez de complementar estas orientaciones básicas, intentara anular lo que se acaba de hacer. No creemos que así pueda ser, puesto que lo concretado es la resultante de una serie de estudios serios y la síntesis de la opinión de técnicos muy dignos de consideración, como también, en muchos aspectos, la expresión de las aspiraciones de los necesitados mismos. Por supuesto, insistimos, que este plan debe ser reajustado y complementado cuanto antes, para que resulte en una política orgánica e integral y no un mero programa más, cuya realización exija volver a comenzar.

(3) Algunos juristas lo consideran inconstitucional.